KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Kunnskapsdepartementet - KD
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår referanse:	17/00961-2
Arkivkode:	A00
Saksbehandler:	Jorun Sandsmark
Deres referanse:	17/2934
Dato:	22.09.2017

Høring - Forslag om å innføre forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager og utdanningsinstitusjoner

Det vises til høringsbrev av 07.06.2017.

KS mener at:

- Åpenhet og identifisering er grunnleggende verdier i et demokratisk samfunn
- Kommuners og fylkeskommuners hjemmel i forskrift om ordensreglement til å forby ansiktsdekkende plagg for elever i skoler ut fra lokale behov, samt arbeidsgivers styringsrett, er tilstrekkelig for å ivareta behov for å regulere bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager og utdanningsinstitusjoner
- Det er ikke nødvendig å lovregulere hvordan skoler skal følge opp elever som møter med ansiktsdekkende plagg
- Lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater når de får opplæring i bedrift, faller inn under arbeidsgivers styringsrett. Det samme gjelder kvalifiseringstiltak under introduksjonsloven.
- Dersom det likevel vedtas et nasjonalt forbud, må forslaget gjennomgås med tanke på detaljeringsgrad og konsistens slik at reguleringen framstår som egnet til formålet. KS forutsetter da involvering i lovarbeidet.

I et demokratisk samfunn er åpenhet og identifisering grunnleggende verdier. Ut fra både demokratiske hensyn og hensyn til barnehagenes og utdanningsinstitusjonenes pedagogiske virksomhet, er et eventuelt forbud mot ansiktsdekkende plagg innenfor det som er nødvendig, saklig og forholdsmessig forskjellsbehandling etter diskrimineringsloven og likestillingsloven. Både barnehager og skoler er ansvarlige for barns og elevers trygghet. Åpenhet og identifisering er i den sammenheng av vesentlig betydning.

- Behovet for lovregulering

I representantforslaget ble regjeringen bedt om eventuelt å foreslå regler som sikrer at elevers, studenters og læreres ansikter skal være fullt ut synlige i skolene og på universiteter og høyskoler. Kunnskapsdepartementet foreslår som alternativ i hovedsak å beholde gjeldende regelverk.
Et viktig spørsmål for kommunesektoren er om det er ønskelig og/eller nødvendig å regulere dette området ytterligere og om det er ønskelig og/eller nødvendig å innskrenke det lokale handlingsrommet til selv å regulere bruken av ansiktsdekkende plagg i skoler og barnehager ut fra lokale og regionale behov.

KS har ikke fått henvendelser fra kommuner og fylkeskommuner om at ansiktsdekkende plagg er et problem i barnehager og skoler.

Kommuner og fylkeskommuner har allerede hjemmel i forskrift om ordensreglement til å regulere elevers bruk av ansiktsdekkende plagg i skoler. Dersom man vedtar et lovforbud, vil det være opp til kommuner og fylkeskommuner gjennom ordensreglementet å bestemme hvilke sanksjoner som skal iverksettes dersom elever bryter forbudet.

Det vil si at selv om man innfører et nasjonalt forbud som medfører at kommuner og fylkeskommuner ikke trenger å ta stilling til om ansiktsdekkende plagg skal være forbudt eller ikke, må disse likevel selv fastsette sanksjoner i eget ordensreglement. Alternativet er enten at det ikke fastsettes nasjonalt forbud som krever lokale sanksjoner eller at det også fastsettes nasjonale sanksjoner. Sanksjoner vil uansett måtte være gjenstand for lokalt og profesjonelt skjønn og er ikke egnet for nasjonal regulering. Det vil også være brudd med gjeldende regler om ordensreglement.

Prinsipielt bør ikke lovregulering benyttes som styringsvirkemiddel for å unngå eventuell lokal og regional uenighet. Beslutningen bør i dette tilfellet ligge så nærme opp til brukeren som mulig og være gjenstand for lokalt og profesjonelt skjønn slik forskrift om ordensreglement legger til rette for. Når det gjelder ansatte vises det til Kunnskapsdepartementets vurdering om at et eventuelt forbud mot ansiktsdekkende plagg på arbeidsplassen, faller inn under arbeidsgivers styringsrett, og dermed et lokalt og profesjonelt skjønn.

Det er ikke behov for ved lov å pålegge en plikt til samtale med elever som møter på skolen med ansiktsdekkende plagg. I en tid der profesjonalisering av lærere og skoleledere står høyt på den politiske dagsorden, virker forslaget i stikk motsatt retning.

- Lovutforming

Dersom det likevel foreslås et lovforbud, vil KS påpeke følgende:

Prinsipielt skal ansvar og plikter rettes mot kommuner og fylkeskommuner, ikke barnehager og skoler. Det er kommunesektoren som er ansvarlig for barns og elevers rettigheter og plikter i kommunale barnehager og kommunale/fylkeskommunale skoler.

Departementet foreslår at forbudet skal gjelde ansatte i de ulike institusjonene, men i ulike sammenhenger. Det er ingen grunn til at forbudet skal gjelde i ulike sammenhenger i de ulike institusjonene. Det er ingen grunn til at barnehageansatte skal kunne bruke ansiktsdekkende plagg i foreldremøter, mens lærere i grunnskolen ikke skal kunne gjøre det, eller at forbudet begrenses til situasjoner der barn er til stede i barnehagen, men ikke til situasjoner der elever er til stede i skolen.

Forslaget om at forbudet skal gjelde for lærere i skolene i arbeidstiden, er problematisk på grunn av lærernes arbeidstidsavtale som skiller mellom arbeidstid på skolen og arbeidstid utenom skolen, men der læreren fysisk likevel kan oppholde seg på skolen. KS forutsetter at departementet ikke har ment at arbeidsgiver skal følge opp lærere som i sin arbeidstid utenom skolen oppholder seg utenfor skolens område.

Departementet foreslår at kommunen som barnehagemyndighet skal påse at barnehageeier oppfyller plikten til å reagere overfor ansatte som bryter forbudet. Det er problematisk at kommunen som barnehagemyndighet skal inn i personalsaker i private barnehager.

KS mener at når lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater i opplæring i bedrift regnes som arbeidstakere i lærebedrifter, faller de inn under arbeidsgivers styringsrett. Loven må være konsistent. Dersom man velger å overstyre arbeidsgivers styringsrett med bestemmelser i opplæringsloven, må det gjelde alle arbeidstakere.

Studenter (lærerstudenter) som har praksis i skoler, og elever i videregående opplæring som deltar i øvingsopplæring i barnehagen, vil omfattes av et eventuelt forbud for studenter ved høgskoler og universitet og elever i videregående opplæring.

De samme reglene som gjelder i grunn- og videregående opplæring, bør gjelde i fagskoler.

KS at det er mulig at enkelte kan la være å delta i ordningene som omfattes av introduksjonsordningen dersom det innføres et forbud for disse. Imidlertid gjelder argumentet om god kommunikasjon også for denne gruppen. Når det gjelder kvalifiseringstiltak, praksisopplæring i bedrift, vises det til det som er sagt om lærlinger og lærekandidater.

Lovforslaget har en svært høy detaljeringsgrad som skaper noe uklarhet. Dette gjelder både hvem som omfattes av loven og hvor og når forbudet skal gjelde. Eksempelvis foreslås det at forbudet for elever skal gjelde i undervisningen i skolen, først og fremst i klasserommet, men også når f. eks undervisning foregår utendørs, i friminutter på skolens område, på turer og arrangementer i skolens regi, i leksehjelp og SFO. Kulturskolen og skolevei omfattes ikke av forbudet.

Videre skal forbudet på skolene gjelde de som arbeider der og som er i kontakt med elevene. De som er i kontakt med elevene defineres som personale som har undervisningsoppgaver, assistenter, lærerstudenter i praksis og administrative ansatte som har kontakt med elevene. Forbudt omfatter ansatte i leksehjelp og SFO. Vaktmester og rengjøringspersonale omfattes ikke. Heller ikke foreldre eller aktører som tilbyr tjenester i tilknytning til kulturskoletilbud. Det må antas at skolelederne er tenkt omfattet av forbudet selv om de ikke har undervisningsoppgaver. Det er uklart om forbudet vil omfatte pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Forbudet gjelder med mindre bruken av ansiktsdekkende plagg er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold. Det er uklart hvem som skal definere når de ulike forholdene er til stede. Det er problematisk å lovregulere at man kan kle seg etter klima.

Avgrensningen mot skolevei i lovforslaget skaper også en utfordring. Kommunene og fylkeskommunene skal fastsette ordensreglement og de blir ansett som å ha et ansvar i forhold til mobbing som skjer på skolevei. Men de skal ikke kunne si noe om ansiktsdekkende plagg.

Dersom det skal vedtas et nasjonalt forbud bør departementet vurdere formuleringen i ordensreglementet for Osloskolen:

> Reglementet gjelder når skolene har ansvar for elevene. Det vil si i alle typer undervisningslokaler, fellesrom og utearealer og når elevene har undervisning andre steder enn på skolens område, for eksempel leirskoler og skoleturer. For grunnskoleelever gjelder reglene også på skoleveien. Reglementet kan også komme til anvendelse på tider da skolen ikke har ansvaret for elevene, forutsatt at elevenes oppførsel har tilstrekkelig tilknytning til skolen.

- Håndheving og sanksjonering

Forslaget om at sanksjoner mot elever skal fastsettes i ordensreglementet tydeliggjør problematikken ved et nasjonalt forbud i og for seg, og i enda større grad et detaljert og lite konsistent forbud. Dersom forbudet er nasjonalt og sanksjonene fastsatt i kommunale og fylkeskommunale ordensreglementer, er det stor mulighet for ulike sanksjoner for samme regelbrudd. Et nasjonalt forbud begrunnet i at kommuner og fylkeskommuner, barnehager og skole skal slippe lokale vanskeligheter, faller også fordi man lokalt uansett må fastsette sanksjonene. Eventuelle nasjonale sanksjonsregler som ikke gir mulighet for skjønn, vil være urimelige både overfor elever og ansatte.

Bestemmelsene vedrørende ansatte i barnehage og grunnopplæringen, er omtalt under barnehage, og det er i selve lovteksten omtalt konkret saksgang for hvordan arbeidsgiver skal håndtere brudd på bestemmelsen. Detaljerte regler om arbeidsgivers reaksjoner overfor arbeidstakere ikke hører hjemme i særlover.

- Administrative og økonomiske konsekvenser.

KS deler ikke departementets vurdering av at forslagene ikke har økonomiske og administrative konsekvenser. Dersom det innføres et nasjonalt forbud vil alle kommuner og fylkeskommuner måtte revidere sine forskrifter om ordensreglement. Det vil måtte utarbeides internkontrollrutiner for kommunens og fylkeskommunens håndheving av forbudet både for barn, elever og ansatte. Kommunesektoren vil også i teorien kunne bli gjenstand for tilsyn på en lovbestemmelse på et område hvor det så langt ikke er identifisert noe problem som krever en lovregulert løsning.

Helge Eide
Områdedirektør Interessepolitikk

Erling Lien Barlindhaug
Avdelingsdirektør Utdanning

Mottakere: Kunnskapsdepartementet - KD

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet